

Article

« L'élection des membres de la Chambre haute du Canada-Uni, 1856-1867 »

Michel Morin

Les Cahiers de droit, vol. 35, n° 1, 1994, p. 23-50.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/043269ar>

DOI: 10.7202/043269ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'élection des membres de la Chambre haute du Canada-Uni, 1856-1867*

Michel MORIN**

Le présent texte analyse la décision prise en 1856 d'élire les membres de la Chambre haute du Canada-Uni. Dans la première partie, l'auteur explique que la notion d'une chambre haute élue a été mise en avant pour des motifs contradictoires par divers mouvements politiques du Haut-Canada et du Bas-Canada ainsi que par les autorités britanniques. La réforme de 1856 a instauré une chambre haute partiellement élue, élitiste et conservatrice. Dans la deuxième partie, l'auteur estime que cette expérience a été peu concluante, compte tenu du nombre élevé de conseillers élus par acclamation et du fonctionnement harmonieux du Parlement, tempéré par la possibilité toujours présente d'un blocage. Cette situation, combinée à l'opposition ferme de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick au principe d'une chambre haute élue, explique la réapparition du système nominatif en 1867. Dans la troisième partie, l'expérience de la Chambre haute élue à l'Île-du-Prince-Édouard est mise en parallèle avec celle du Canada-Uni. L'auteur conclut en soulignant quelques différences et points en commun avec le récent débat sur la réforme du Sénat.

In this paper, the author analyzes the Province of Canada's decision to make its upper house elective in 1856. In Part I, the author examines how the idea of an elected—rather than appointed—upper house came to be embraced not only by different groups in both Upper and Lower Canada,

* Une version moins détaillée du présent texte a fait l'objet d'une présentation au colloque ayant pour thème « La réforme constitutionnelle », tenu le 4 mars 1992 à la Section de droit civil de l'Université d'Ottawa. L'auteur aimerait remercier M. Patrick Vézina et Mme Catherine Moroz, étudiants à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, de leur précieuse collaboration au moment de la préparation de son article.

** Professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

but also by the British authorities, albeit all for very contradictory reasons. The result was a conservative and elitist elected upper house in 1856. In Part II, the author highlights the uncontested elections, the relatively few real changes and the possibility of a deadlock between the two elected houses to demonstrate the inconclusive results of this experiment. These results, along with the adamant opposition of Nova Scotia and New Brunswick to an elected upper house, explain the later decision to appoint the members of the Senate of Canada. In Part III, Prince Edward Island's experience with an elected upper house is found to have paralleled that of the Province of Canada. The author concludes by pointing out some of the differences and commonalities with the current debate about Senate reform.

| | Pages |
|--|-------|
| 1. L'acceptation du principe..... | 25 |
| 1.1 Des objectifs contradictoires..... | 26 |
| 1.2 Des résultats conservateurs..... | 35 |
| 2. L'abandon de l'élection de la Chambre haute..... | 38 |
| 2.1 Une expérience peu concluante..... | 38 |
| 2.2 Un abandon facile..... | 41 |
| 3. Un point de comparaison : l'Île-du-Prince-Édouard..... | 45 |
| Conclusion..... | 46 |
| Annexe : L'évolution du cens électoral au Bas-Canada, 1791-1867..... | 47 |

On occasion Senate majorities consisting of appointees of the party out of power have opposed legislation of the Government of the day, and whatever the merits of the objections, and even if it has been interposing delay only to assure « sober second thought » which the Fathers assumed would be its major function, it is certain under such circumstances to be condemned by the Government of the day and its faithful supporters. It is on such occasions that demand for Senate reform has arisen, a demand likely to be forgotten when the grim reaper has provided enough vacancies to enable a new government to be assured of a majority of its friends in the upper House.

Robert A. MACKAY,
The Unreformed Senate of Canada, p. 59¹.

1. R.A. MACKAY, *The Unreformed Senate of Canada*, 2^e éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 59.

Ces dernières années, l'idée de créer un sénat élu, égalitaire et efficace a fait de nombreux adeptes au Canada. Pourtant, elle n'a pas été entièrement retenue lors de l'entente de Charlottetown conclue en août 1992, puisque la nouvelle Chambre élue et égalitaire disposait de moins de pouvoirs que le Sénat actuel. On sait que cette entente a été rejetée par la population canadienne lors d'un référendum. L'apparition d'une chambre haute élue dans un parlement du type britannique a suscité bien des réserves, pour ne rien dire de l'égalité de représentation accordée à chaque province, sans égard à sa population.

Les provinces de l'Ouest, qui réclament instamment ce changement, n'ont jamais été appelées à débattre l'opportunité d'élire les membres d'une chambre haute. Le Canada-Uni, qui a donné naissance par la suite au Québec et à l'Ontario, ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard ont procédé par le passé à une telle réforme. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont étudié à fond cette idée, pour décider ultimement de l'écarter². Ces discussions intenses ont eu lieu dans les années 1850. Une dizaine d'années plus tard, les « pères de la Confédération » décidaient de confier au gouvernement fédéral le pouvoir de nommer les sénateurs canadiens.

La réforme du Sénat étant à l'ordre du jour depuis 1887, elle fera très certainement l'objet de discussions dans l'avenir. Dans cette perspective, l'expérience du passé peut nous éclairer sur la coexistence possible de deux chambres élues dans un régime du type parlementaire. Il importe cependant de bien mettre en évidence les objectifs visés au Canada-Uni au moment de la réforme de la Chambre haute (1.). Cela permet d'examiner le bilan dressé en 1865 lorsque fut prise la décision de revenir au système des nominations (2.). Enfin, le cas de l'Île-du-Prince-Édouard permet de tirer des conclusions analogues (3.).

1. L'acceptation du principe

L'année 1849 sera marquée par la réapparition d'une demande déjà ancienne, l'élection des conseillers législatifs. Cet objectif rallie des partisans de toutes tendances, pour des raisons parfaitement contradictoires (1.1). Il faut cependant attendre 1856 pour que la Chambre haute devienne partiellement élue (1.2).

2. W.S. MACNUTT, *The Atlantic Provinces, The Emergence of Colonial Society, 1712-1857*, Toronto, McClelland and Stewart, 1965, pp. 243, 258, 262-263 ; W.S. MACNUTT, *New Brunswick, A History: 1784-1867*, Toronto, MacMillan, 1963, pp. 363-364. En 1850, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick adopte une résolution demandant que la Chambre haute de la province soit élue. Le pouvoir d'effectuer une telle modification par simple loi provinciale est accordé par Londres. Il ne peut cependant être exercé en raison de l'opposition du Conseil législatif. La question tombe ensuite dans l'oubli.

1.1 Des objectifs contradictoires

Aux termes de l'*Acte d'Union* de 1840, les membres du Conseil législatif sont nommés par le gouverneur général, leur vie durant³. Ce système a été mis en place par l'*Acte constitutionnel de 1791*⁴, tant pour le Haut-Canada que pour le Bas-Canada. Peu à peu, des oligarchies locales se sont développées dans ces deux provinces. Elles accaparent les principaux postes du Conseil législatif et du Conseil exécutif. Au Bas-Canada, avant les rébellions de 1837-1838, le Conseil législatif rejette un nombre considérable de projets adoptés par l'Assemblée élue. Cette situation est violemment dénoncée par le parti patriote, qui réclame avec insistance l'élection des conseillers⁵. Il en va de même dans le Haut-Canada, quoique le mouvement de contestation y reçoive moins d'appuis⁶.

L'*Acte d'Union* réunit le Haut et le Bas-Canada, qui seront désormais soumis à l'autorité d'un parlement unique. Chacune des anciennes provinces obtient le même nombre de députés, en dépit du fait que le Bas-Canada compte 650 000 personnes et le Haut-Canada, 450 000. Le droit de vote demeure assujéti aux mêmes conditions qu'avant l'Union⁷, c'est-à-dire un

-
3. *An Act to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the government of Canada*, 1840, 3 & 4 Vict., R.-U., c. 35 (ci-après cité : « *Acte d'Union* ») ; voir également : L.R.C. (1985), App. II, n° 4, art. 4. Les seules conditions imposées par la loi concernaient l'âge minimal (21 ans) et la nationalité britannique.
 4. *An Act to repeal certain Parts of an Act, passed in the fourteenth Year of his Majesty's Reign, intituled An Act for the making of more effectual Provision for the Government of the Province of Quebec, in North America; and to make further provision for the Government of the said Province*, 1791, 31 Geo. III, R.-U., c. 31 (ci-après cité : « *Acte constitutionnel de 1791* ») ; voir également : L.R.C. (1985), App. II, n° 3, art. 3.
 5. En 1834, 35 des 92 résolutions réclament l'élection des membres du Conseil : R.A. MACKAY, *op. cit.*, note 1, p. 23, à sa note * ; voir également : F. OUELLET, *Le Bas-Canada, 1791-1840, Changements structureaux et crise*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1976, pp. 344-357, 376-377 ; H. BRUN, *La formation des institutions parlementaires québécoises, 1791-1838*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1970, pp. 194-200 ; et l'excellente synthèse de J.-Y. MORIN, « L'évolution constitutionnelle du Canada et du Québec de 1534 à 1867 », dans J.-Y. MORIN et J. WOEHRLING, *Les constitutions du Canada et du Québec du Régime français à nos jours*, Montréal, Éditions Thémis, 1992, pp. 1-121. En 1836, le cabinet britannique était disposé à accepter une modification du mode de sélection des membres du Conseil législatif du Bas-Canada. Le roi Guillaume IV a cependant refusé d'accepter cette recommandation ; P.A. BUCKNER, *The Transition to Responsible Government : British policy in British North America, 1815-1850*, Westport, Greenwood Press, 1985, pp. 209-210.
 6. R.A. MACKAY, *op. cit.*, note 1, p. 24. L'élection des membres du Conseil législatif fut revendiquée par un comité de l'Assemblée législative du Haut-Canada : HOUSE OF ASSEMBLY, UPPER CANADA, *Seventh Report of the Committee of Grievances*, 1835, p. XXXIX.
 7. *Acte d'Union*, précité, note 3, art. 27.

suffrage censitaire relativement peu exigeant⁸, dont les femmes ont pu se prévaloir à plusieurs reprises⁹. L'*Acte d'Union* impose une nouvelle condition d'éligibilité, soit la possession de biens immeubles d'une valeur de 500 livres, une somme relativement élevée à cette époque¹⁰. De 1841 à 1867, le cens électoral ne semble pas avoir varié de façon appréciable au Bas-Canada¹¹. Le droit de vote a cependant été retiré aux femmes en 1849¹², tandis qu'une loi de 1858 précise que le mari possédant un bien-fonds « au nom de sa femme » peut obtenir de ce fait le droit de vote¹³.

8. F. OUELLET, *op. cit.*, note 5, p. 42, estime que, en 1792, 12,5 p. 100 de la population avait le droit de vote, comparativement à 5 p. 100 en Angleterre. Dans les années 1830, le nombre plus élevé d'habitants ne possédant pas de terres a dû faire baisser ce pourcentage.

9. Dans les circonscriptions électorales faisant partie du district de Montréal, au moins 803 femmes, soit un peu moins de 2 p. 100 de l'électorat, exercent régulièrement leur droit de vote entre 1792 et 1849 : N. PICARD, « Les femmes et le droit de vote au Bas-Canada de 1792 à 1849 », mémoire de maîtrise, Montréal, Université de Montréal, 1992, pp. 70-80 ; J. GARNER, *The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, pp. 156-157 ; A. GREER, « La république des hommes : les patriotes de 1837 face aux femmes », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, n° 44, 1991, pp. 515-516 ; F. OUELLET, *op. cit.*, note 5, pp. 42-43. Aucune femme ne semble avoir voté dans le district de Québec, alors qu'elles ont exercé ce droit à Trois-Rivières. L'immense majorité de celles qui votent dans le district de Montréal sont veuves, célibataires ou séparées de biens ; toutes les origines ethniques et linguistiques sont représentées, ainsi qu'un grand nombre d'occupations. Un nombre record de femmes (14,4 p. 100 de l'électorat) votent dans Montréal-Ouest en 1832. En 1834, la législature du Bas-Canada édicte une loi retirant le droit de vote aux femmes, dans le but avoué de les exclure de la vie publique, afin de respecter « la décence et la modestie du sexe » : *Acte pour régler la manière de procéder sur les contestations relatives aux élections des membres pour servir dans la Chambre d'Assemblée et pour révoquer certains actes y mentionnés*, S.B.-C. 1834, 4 Guil. IV, c. 28, art. 27 (ci-après cité : « *Acte de 1834* »). Cette loi est désavouée par le Conseil privé du roi, à Londres, en 1836, parce qu'elle prolonge l'existence de certains comités après la fin de la session parlementaire : J. GARNER, *op. cit.*, p. 158. La disposition privant les femmes du droit de vote n'a pas été rééditée avant 1849. Elle semble cependant avoir dissuadé les femmes de voter, puisque seulement 14 d'entre elles votent en 1841, en 1842 ou en 1844 dans le district de Montréal : N. PICARD, *op. cit.*, p. 79 (je remercie le professeur Brian Young qui m'a signalé l'existence de ce mémoire).

10. *Acte d'Union*, précité, note 3, art. 28.

11. Voir l'annexe.

12. *Acte pour abroger certains actes y mentionnés, et pour amender, refondre et résumer en un seul acte les diverses dispositions des statuts maintenant en vigueur pour régler les élections des membres qui représentent le peuple de cette province à l'assemblée législative*, S.P.C. 1849, 12 Vict., c. 27, art. 46 (ci-après cité : « *Acte de 1849* »). Cette disposition a peut-être été édictée en raison de l'exercice du droit de vote par des femmes dans le Haut-Canada en 1844. Le scénario a été semblable en Nouvelle-Écosse, où l'on a aboli ce droit en 1851 ; le Nouveau-Brunswick l'a fait disparaître en 1843 et l'Île-du-Prince-Édouard en 1836 : J. GARNER, *op. cit.*, note 9, pp. 155-156. En 1855, deux députés tentent sans succès de faire modifier la loi, afin de permettre à nouveau aux femmes de

L'article 4 de l'*Acte d'Union* fixe à 20 le nombre minimal de conseillers législatifs, sans prévoir de maximum. Le nombre de conseillers ne varie cependant pas de façon significative entre 1843 et 1847. Au cours de cette période, les francophones ne constituent jamais plus du quart des effectifs, ce qui correspond approximativement à la moitié des conseillers représentant le Bas-Canada¹⁴. Dans la mesure du possible, les premiers gouverneurs cherchent à nommer des individus qui ne sont pas compromis politiquement, en évitant soigneusement les membres des anciennes « cliques ». Puis, de 1842 à 1847, ils tentent d'équilibrer les forces en présence, en remplaçant les membres identifiés à un parti par un individu de même allégeance. L'appartenance politique devient alors un critère primordial de sélection¹⁵.

L'avènement du gouvernement responsable, en 1848, remet les réformes à l'ordre du jour. Ayant retrouvé depuis peu un siège de député, Louis-Joseph Papineau tente de faire revivre l'idée d'un conseil législatif élu, sans récolter beaucoup d'appuis¹⁶. De janvier à mars 1849, le gouverneur procède à une série de nominations visant à rééquilibrer les forces en présence au sein du Conseil, parce que les réformistes y sont minoritaires. Avant 1848, ces derniers ont été continuellement dans l'opposition, sauf durant une année, soit de 1842 à 1843. La demande de nommer des nouveaux membres est transmise à Londres en septembre 1848 ; elle est approuvée en octobre. Il semble que, dans la liste soumise, l'affiliation partisane ait eu moins d'importance que par le passé. La plupart des nouveaux conseillers reviennent sur la scène politique après une absence de plusieurs années¹⁷. Il convient toutefois de signaler que l'absentéisme invoqué pour justifier les nouvelles nominations n'existe pas dans les faits, puisque de

voter : E. GIBBS *et al.*, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, 1841-1867*, Montréal, Centre d'étude du Québec et Centre de recherche en histoire économique du Canada français, 1970- (publication en cours), 1854-1855, vol. XII, partie VIII, p. 3679. Un député ayant défendu, entre autres choses, le droit des femmes de voter a dû s'interrompre en raison des huées de ses confrères : E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, 1852-1853, vol. XI, partie IV, p. 3074. Ce député était cependant considéré comme une honte nationale (*Le Pays*, 17 mai 1853).

13. *Acte pour définir le droit électoral, pour pourvoir à l'inscription des Électeurs, et pour d'autres fins y mentionnées*, S.P.C. 1858, 22 Vict., c. 82, art. 23 (ci-après cité : « *Acte de 1858* »).

14. A. GARON, « Le Conseil législatif du Canada-Uni : Révision constitutionnelle et composition socio-économique », *Histoire sociale*, vol. 6, n° 61, 1971, pp. 65-68 et 79.

15. A. GARON, « La fonction politique et sociale des chambres hautes canadiennes, 1791-1841 », *Histoire sociale*, vol. 5, 1970, pp. 83-86.

16. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1848, vol. VII, pp. 347-348, 1849, vol. VIII, partie I, pp. 92-93.

17. A. GARON, *loc. cit.*, note 15, 73-75.

1843 à 1850 aucune séance du Conseil n'a été annulée faute de quorum (voir le tableau 1)¹⁸.

En 1849, une partie de la communauté anglophone montréalaise est scandalisée par l'adoption du projet de loi octroyant une indemnité pour les pertes subies lors des rébellions au Bas-Canada. En effet, aucune disposition n'exclut les nombreux rebelles qui n'ont pas été traduits en justice. Le jour de la sanction royale, le Parlement est incendié par des émeutiers. À partir de ce moment, le *Montreal Gazette* réclame avec insistance l'élection des conseillers. Ce quotidien exprime l'opinion d'une fraction de l'élite anglophone. Celle-ci espère obtenir la mainmise sur une chambre haute élue, en imposant un cens électoral élevé et des critères d'éligibilité restrictifs¹⁹. Dorénavant, le gouvernement est accusé d'avoir submergé (*swamped*) le Conseil, dans le but exprès de permettre l'adoption de ce projet de loi²⁰. Cette dernière accusation n'est pas fondée²¹, même s'il est évident que les nouvelles nominations devaient favoriser la collaboration de la Chambre haute et de l'Assemblée.

À cette époque, ceux qui souhaitent l'élection du Conseil lui reprochent sa trop grande docilité : depuis l'Union, il ne semble pas que des projets de loi controversés aient été bloqués. La chose est particulièrement évidente si l'on observe le tableau 2. Dans l'ensemble, de 1841 à 1867, il est fort rare qu'un projet de loi adopté par l'Assemblée soit rejeté par le Conseil, même si l'on peut trouver quelques exemples de ce comportement à chaque session. Les affrontements perpétuels entre les deux chambres sont chose du passé.

Au même moment, les autorités britanniques voient d'un bon œil l'idée de rendre la Chambre haute élective. Lord Elgin et le comte de Grey partagent cette opinion²². Le 31 janvier 1850, un comité du Conseil privé recommande de créer une législature complètement élue au Cap de Bonne Espérance, qui était gouverné jusque-là par un conseil composé de person-

18. Voir le tableau 1 tiré de : S.E. CARKNER HART, «The Elective Legislative Council in Canada under the Union: Its Role in the Political Scene», mémoire de maîtrise, Kingston, Université Queen's, 1960, p. 22, à sa note 21. Nous aimerions souligner l'exceptionnelle qualité de ce mémoire. N'eût été le fait qu'il est demeuré inédit, la présente étude n'aurait pas sa raison d'être.

19. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, pp. 30-31 ; A. GARON, *loc. cit.*, note 14 ; 69-70.

20. Par exemple : E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1852-1853, vol. XI, partie II, p. 927.

21. A. GARON, *loc. cit.*, note 14, 75.

22. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 46. La volonté de mieux assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier lorsque celui-ci se prononce sur la constitutionnalité des lois, explique également le recours à l'élection des juges aux États-Unis à cette époque : C. NELSON, «A Re-Evaluation of Scholarly Explanations for the Rise of the Elective Judiciary in Antebellum America», (1993) 37 *Am. J. Legal Hist.* 191.

Tableau 1

Présences aux séances du Conseil législatif

| Année | Nombre de membres | Nombre de présences le plus élevé | Nombre de présences le moins élevé | Nombre de séances annulées faute de quorum | Médiane des présences |
|-----------|-------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------|
| 1841 | 20 | 17 | 6 | 6 | 11 |
| 1842 | 29 | 16 | 9 | 1 | 12 |
| 1843 | 30 | 30 | 7 | 1 | 12 |
| 1844-1845 | 33 | 20 | 10 | 0 | 17 |
| 1846 | 34 | 19 | 10 | 0 | 16 |
| 1847 | 35 | 22 | 10 | 0 | 17 |
| 1848 | 37 | 21 | 20 | 0 | 18 |
| 1849 | 42 | 34 | 15 | 0 | 20 |
| | 46 | 42 | 10 | 0 | 17 |
| 1850 | 43 | 22 | 10 | 0 | 12 |
| 1851 | 40 | 18 | 8 | 1 | 12 |
| 1852-1853 | 40 ^a | 36 | 1 | 28 | 12 |
| 1854-1855 | 44 ^b | 23 | 6 | 7 | 14 |
| 1856 | 42 | 30 | 7 | 1 | 17 |

^a Le Conseil comptait 38 membres au début de la session ; 2 autres furent nommés après qu'un certain nombre de séances eurent été annulées faute de quorum.

^b Le Conseil comptait 38 membres au début de la session, mais 6 autres furent nommés par la suite.

Source : S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 22, à sa note 21 ; traduction de l'auteur.

nes nommées par Londres. Le cens électoral doit cependant être considérablement plus élevé dans le cas du Conseil législatif. Le comité suggère une autre possibilité : que le droit de vote soit accordé uniquement aux citoyens ayant déjà été élus ou ayant exercé des responsabilités locales, tels les conseillers municipaux ou les juges de paix²³. Cette proposition montre bien quelle est la préoccupation de ses auteurs : créer une chambre haute plus conservatrice en limitant le nombre d'électeurs. Il faut cependant savoir qu'au Cap, la législature décrite ci-dessus, en apparence démocratique, n'a pas pour corollaire la responsabilité ministérielle. Celle-ci ne sera pas accordée avant 1872²⁴.

23. *Report of the Committee of the Privy Council on Trade and Plantations on the Cape of Good Hope, Great Britain Parliamentary Papers, 1850*, reproduit dans : E. GREY, *The Colonial Policy of Lord John Russell's Administration*, vol. II, New York, Augustus M. Kelley, 1970 (réimpression de l'édition de 1853), pp. 346-374.

24. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 53 ; voir également M. WRIGHT, *The Development of the Legislative Council, 1606-1945*, Londres, Faber & Faber, 1945, pp. 72, 88, 113-114 et 168.

Tableau 2

Projets de loi présentés par l'Assemblée
au Conseil législatif, de 1841 à 1864*

| Année | Projets de loi présentés par l'Assemblée législative | Projets de loi sanctionnés | Amen- dements non agréés par l'Assem- blée légis- lative | Étude incomplète | Projets de loi rejetés par le Conseil ou par le Comité | Vote sur le projet reporté | Projets de loi réservés | Projets de loi renvoyés à nouveau en comité |
|-----------|---|----------------------------------|---|---------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------|---|
| 1841 | 115 | 84 | 4 | 6 | 0 | 4 | 13 | 4 |
| 1842 | 31 | 27 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| 1843 | 78 | 63 | 2 | 5 | 0 | 0 | 8 | 0 |
| 1844-1845 | 126 | 107 | 2 | 1 | 7 | 2 | 6 | 1 |
| 1846 | 120 | 98 | 2 | 0 | 9 | 1 | 10 | 0 |
| 1847 | 133 | 106 | 1 | 6 | 4 | 2 | 13 | 1 |
| 1848 | 20 | 18 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 1849 | 105 | 58 | 5 | 12 | 2 | 2 | 2 | 0 |
| 1850 | 132 | 129 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 1851 | 169 | 152 | 4 | 2 | 2 | 4 | 5 | 0 |
| 1852-1853 | 255 | 243 | 5 | 0 | 2 | 4 | 0 | 1 |
| 1854-1855 | 249 | 240 | 7 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 1856 | 146 | 130 | 0 | 2 | 8 | 3 | 1 | 2 |
| 1857 | 231 | 198 | 6 | 5 | 10 | 0 | 1 | 0 |
| 1858 | 126 | 119 | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 1859 | 126 | 111 | 7 | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 |
| 1860 | 134 | 126 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 1861 | 132 | 113 | 6 | 8 | 3 | 0 | 1 | 1 |
| 1862 | 101 | 97 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| 1863 | 76 | 69 | 0 | 1 | 2 | 3 | 0 | 1 |
| 1864 | 131 | 120 | 2 | 4 | 3 | 2 | 0 | 0 |

* Tableau compilé par Patrick Vézina à partir des index des *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1841-1866.

Au Canada, lord Elgin fait apparemment pression pour que ses ministres incitent les députés à réclamer l'élection des membres de la Chambre haute. Le refus obstiné de Robert Baldwin, copremier ministre, rend la chose impossible²⁵. Parmi les francophones réformistes, certains se demandent candidement s'il ne serait pas plus simple d'abolir le Conseil²⁶. La solidarité de parti joue toutefois lorsqu'un député de l'opposition suggère l'élection des membres du Conseil, en juin 1850. Les réformistes n'ont pas

25. A. GARON, *loc. cit.*, note 14, 71.

26. A. GARON, « La question du Conseil législatif électif sous l'union des Canadas, 1840-1856 », mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval, 1969, p. 139 (l'auteur cite une lettre de R. Caron à Lafontaine).

de mal à obtenir le rejet de cette résolution²⁷, même si plusieurs laissent entendre qu'une telle réforme pourrait être indiquée à l'avenir²⁸.

Dans le Haut-Canada, une nouvelle formation politique fait son apparition, les *Clear Grits*. Ils font de l'élection des membres du Conseil un cheval de bataille, tout comme les « rouges » du Bas-Canada. Ces formations revendiquent des réformes en profondeur dans plusieurs domaines. Elles sont pour cette raison jugées extrémistes. Leur préoccupation est tout autre que celle des conservateurs, puisqu'elles souhaitent une deuxième chambre élue de la même façon que l'Assemblée, qui ne s'oppose pas aux projets adoptés par les députés. Toute proposition tendant à restreindre l'éligibilité ou le droit de vote est à leurs yeux inacceptable.

En 1851, l'accession de Hincks et de Morin au cabinet modifie la situation. Augustin-Norbert Morin, qui a été un ardent patriote, se déclare en faveur d'une modification du mode de recrutement de la Chambre haute. De plus, les appuis de Hincks à l'Assemblée sont chancelants, et les *Grits* constituent clairement l'ennemi le plus menaçant. Le 24 septembre 1852, Morin présente donc six résolutions, inspirées du rapport concernant le Cap de Bonne Espérance²⁹. Celles-ci constituent en réalité un ballon d'essai, afin de permettre au gouvernement de définir plus précisément les modalités de la réforme, prévue pour l'année suivante.

Les résolutions prévoient l'élection de 30 conseillers pour chacune des anciennes provinces, pour un mandat de neuf années ; un tiers des membres du Conseil doit affronter l'électorat tous les trois ans. Le droit de vote est accordé à tous ceux qui sont habilités à voter lors des élections de l'Assemblée. Les candidats au Conseil doivent avoir été à un moment ou à un autre député, conseiller législatif ou maire, ou avoir exercé une fonction équivalente en milieu rural, outre qu'ils doivent être âgés de 21 ans. Par contre, le cens d'éligibilité imposé depuis 1840 aux députés de l'Assemblée est aboli. Enfin, le nouveau Conseil peut être dissous par le gouverneur général, seul ou en même temps que l'Assemblée.

Le débat qui s'engage alors en comité plénier met au jour les arguments qui seront utilisés jusqu'à l'adoption définitive de la loi, en 1856³⁰.

27. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1850, vol. IX, partie I, pp. 365-383. La résolution est appuyée par Louis-Joseph Papineau et prévoit l'élection d'une assemblée constituante chargée de rédiger une nouvelle constitution, sous réserve de l'approbation de la reine. Le débat porte cependant presque entièrement sur l'élection des membres de la Chambre haute. Cette formulation de la résolution contribue certainement à la rendre inacceptable.

28. *Id.*, pp. 370-371, 378-380, 382.

29. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1852-1853, vol. XI, partie I, p. 664.

30. *Id.*, partie II, pp. 923-942, 1090-1116.

L'immense majorité des députés décrie le Conseil de l'époque, en proclamant son inutilité, d'autant plus que son opposition peut être neutralisée par une augmentation du nombre de ses membres. George Brown souligne l'étrange spectacle d'un gouvernement réformiste cherchant à mettre en place un organe plus susceptible de rejeter les réformes³¹. À son avis, il s'agit d'une mesure rétrograde destinée à opposer des obstacles au progrès.

Les conditions d'éligibilité exigées des futurs conseillers suscitent de nombreuses critiques, pour des motifs opposés. Les *Grits* et autres députés démocrates favorisent une liberté complète en ce domaine ; pour leur part, les conservateurs souhaitent que seules les personnes possédant des biens immeubles d'une valeur élevée soient éligibles, afin que le Conseil protège les intérêts des propriétaires. La possibilité de renvoyer l'une ou l'autre des chambres devant l'électorat constitue une protection contre le blocage du système ; cependant, rien ne garantit que l'harmonie sera restaurée de cette manière. Après les élections, un gouvernement soutenu par la Chambre basse peut néanmoins être contraint de démissionner, si la Chambre haute a reçu elle aussi l'appui de l'électorat et persiste dans son opposition³². Le principe du gouvernement responsable est alors profondément transformé. À la limite, l'exécutif n'est plus responsable devant des chambres qui se contredisent, ce qui peut faire dériver le système vers le modèle américain. Pour leur part, les députés conservateurs croient que la menace de dissolution enlèvera tout pouvoir réel à la Chambre haute.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de ces arguments sur le plan théorique, les députés ministériels croient que les situations de crise seront rares et pourront être résolues par un appel au peuple. La Belgique est citée en exemple, puisqu'elle possède depuis 1832 un sénat élu dans un régime du type parlementaire, sans connaître d'affrontements périodiques³³. De plus, si l'on désire accorder une indemnité aux conseillers, afin de faciliter leur participation aux travaux de la Chambre, plusieurs croient que ceux-ci doivent être élus.

Le débat se poursuit en mai 1853³⁴. Pendant ce temps, les problèmes d'absentéisme au Conseil sont devenus aigus, en raison du vieillissement de ses membres et du boycott des conseillers *tories*³⁵. Il faut dire cependant que, de façon générale, dans les premières semaines d'une session par-

31. *Id.*, p. 1103.

32. *Id.*, pp. 1109-1110.

33. *Id.*, pp. 923, 1110.

34. *Id.*, partie IV, pp. 3034-3046, 3058-3074 et 3143-3150.

35. *Id.*, p. 3153 ; voir le tableau 1, où l'on dénombre 28 séances annulées faute de quorum lors de la session de 1852-1853.

lementaire, l'ordre du jour du Conseil est très léger, parce que l'Assemblée n'a pas encore adopté de projets de loi³⁶. Par ailleurs, au cours de la session de 1852-1853, le Conseil reporte à la prochaine session l'étude d'un projet de loi abolissant le régime seigneurial³⁷. Au Haut-Canada, dès 1851, certains membres du Conseil se sont opposés aux tentatives de régler l'épineux problème des terres réservées au clergé³⁸. Une fois de plus, le Conseil paraît être un obstacle aux réformes. Nous touchons ici du doigt le paradoxe auquel doit faire face une chambre haute nommée : si elle se contente de bonifier la législation, elle est qualifiée d'inutile ; si elle s'oppose aux projets de l'Assemblée élue, elle est accusée d'être antidémocratique. Cela n'exclut évidemment pas qu'une telle opposition soit proprement réactionnaire, comme ce fut le cas en 1853.

La tournure du débat en Chambre incite Augustin-Norbert Morin à modifier ses résolutions, en vue de répondre aux critiques et de contenter les membres les plus conservateurs du parti ministériel. Les nouvelles propositions font passer la durée du mandat électif de neuf à six ans. Le tiers des conseillers est élu tous les deux ans, plutôt que tous les trois ans. Les conseillers déjà nommés doivent se retirer graduellement, une moitié quittant après deux ans, l'autre après quatre années. Les conditions d'éligibilité sont également modifiées. Seuls les ex-députés ou les ex-conseillers sont d'office éligibles, les autres candidats devant posséder des biens immeubles d'une valeur de 1 000 livres. De plus, ils doivent être âgés d'au moins 30 ans.

Le pouvoir de dissoudre les chambres ou l'une d'elles est conservé. Toutefois, la dissolution de la Chambre haute ne peut avoir lieu tant que celle-ci n'a pas refusé d'adopter un projet de loi pendant deux sessions parlementaires consécutives, après un intervalle d'au moins six mois. De plus, durant la deuxième session parlementaire, l'Assemblée législative doit avoir adopté le projet à la majorité absolue de ses membres. Dans l'ensemble, les nouvelles résolutions favorisent l'indépendance de la Chambre haute et assurent davantage son caractère élitiste et conservateur.

Le 31 mai 1853, les résolutions présentées par Augustin-Norbert Morin sont adoptées, le principe étant approuvé par 51 voix contre 14³⁹. Le nombre de voix approuvant les différentes résolutions et rejetant les nombreuses modifications proposées est très variable. Cela permet de

36. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1852-1853, vol. XI, partie I, p. 930.

37. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1853, p. 527 ; pour une allusion à la question seigneuriale, voir E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1852-1853, vol. XI, partie IV, pp. 3159 et 3168.

38. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1851, p. 71.

39. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1852-1853, vol. XI, partie IV, pp. 3209-3222.

conclure que plusieurs députés eussent préféré des modalités différentes, qui n'étaient cependant pas acceptables aux yeux de la majorité de leurs collègues. Pour sa part, le Conseil s'empresse d'adopter une résolution affirmant que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes⁴⁰ et qu'il n'est nullement nécessaire de modifier sa composition. Les élections de juin 1854 sont précédées d'une intense campagne anti-seigneuriale, où l'on réclame fréquemment l'élection du Conseil⁴¹.

1.2 Des résultats conservateurs

Dès juin 1853, les autorités londonniennes doivent trancher le nœud gordien, ce qui leur demandera près d'une année. Le cabinet canadien leur fait même parvenir un projet de loi, pour le cas où le Parlement britannique déciderait de modifier lui-même la composition du Conseil⁴². Londres choisit plutôt de renvoyer les parties nez à nez, en autorisant la législature canadienne à procéder elle-même à une modification⁴³. Un projet de cette nature doit toutefois être réservé par le gouverneur, afin que la sanction royale soit apposée ou refusée à Londres⁴⁴. Comme toute autre loi, le projet doit d'abord être adopté par le Conseil. En septembre 1854, l'Assemblée législative est saisie d'un projet destiné à rendre le Conseil électif, qui reprend les termes des résolutions de mai 1853⁴⁵, sauf sur un point : les conseillers nommés demeurent en fonction et ne sont pas touchés par la réforme. L'Assemblée ne réussit cependant pas à terminer l'étude de ce projet avant la fin de la session parlementaire.

Depuis septembre 1854, les réformistes du Haut-Canada ont été remplacés au ministère par les conservateurs, qui ont accepté le programme

40. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1853, pp. 551-552 ; A. GARON, *op. cit.*, note 26, p. 171 ; S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 121.

41. A. GARON, *op. cit.*, note 26, p. 176.

42. *Id.*, pp. 173-174 ; S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 132.

43. *An Act to empower the Legislature of Canada to alter the constitution of the Legislative Council, and for other purposes*, 1854, 17 & 18 Vict., R.-U., c. 118 (ci-après cité : « *An Act to empower the Legislature of Canada* ») ; C.S.C. 1859, p. xxxii. La loi autorise également la législature canadienne à modifier le cens d'éligibilité des députés (art. 4) et la composition de l'Assemblée, sans obtenir dans le dernier cas le vote des deux tiers des membres des deux chambres (art. 5). De plus, pour certaines questions religieuses et notamment pour les terres réservées au clergé, le gouverneur peut sanctionner un projet de loi sans qu'il soit nécessaire de déposer au préalable celui-ci devant les deux chambres du Parlement britannique avant que la sanction royale soit apposée par la reine (article 6, abrogeant l'article 42 de l'*Acte d'Union*, précité, note 3).

44. *An Act to empower the Legislature of Canada*, précité, note 43, art. 1 ; le gouverneur pouvait rejeter de lui-même le projet, ou le réserver. Il ne pouvait donc pas le sanctionner.

45. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1854-1855, vol. XII, partie II, p. 385.

des réformistes, afin de pouvoir faire partie du gouvernement. En 1855, George-Étienne Cartier succède à Morin. Cauchon l'accompagne au cabinet. Après s'être violemment opposé à l'élection du Conseil et avoir déclaré préférer son abolition⁴⁶, Cauchon dépose le nouveau projet de réforme⁴⁷. Le mandat des conseillers est de huit ans. La Chambre doit se renouveler par quart tous les deux ans. Les conseillers nommés à vie demeurent en fonction. Les candidats doivent être âgés de 30 ans et le cens d'éligibilité est fixé à 1 000 livres. Toute personne autorisée à voter aux élections de l'Assemblée peut le faire lorsqu'un siège du Conseil doit être comblé.

Le droit de dissoudre la Chambre haute a disparu purement et simplement, les conservateurs craignant qu'il ne réduise celle-ci à l'impuissance⁴⁸. Les auteurs du projet estiment qu'avec le renouvellement biennal du quart des sièges les nouveaux élus et les conseillers dont le mandat expire dans moins de deux ans seront très sensibles à l'opinion publique. Par contre, les autres membres pourront faire preuve d'indépendance d'esprit⁴⁹.

Le débat sur le projet qui s'engage alors apporte peu d'arguments nouveaux⁵⁰. Plusieurs députés affirment qu'au Bas-Canada, pendant la dernière campagne électorale, les candidats devaient absolument se déclarer en faveur de la réforme pour être élus⁵¹. Il semble qu'il a été de nouveau difficile d'obtenir le quorum au Conseil au début de la session, ce qui explique qu'une indemnité a été accordée aux conseillers⁵². La réorientation politique survenue en 1854 porte cependant ses fruits sur un point précis. La proposition de supprimer le cens d'éligibilité des députés, imposé par l'*Acte d'Union*, est rejetée en comité⁵³; elle faisait partie de tous les projets de réforme étudiés jusque-là.

46. *Id.*, 1852-1853, vol. XI, partie IV, pp. 3038-3046. Pour sa part, Cartier s'était déclaré en faveur du principe, à condition que le cens d'éligibilité soit élevé: *id.*, pp. 3147-3149. Il avait même refusé d'entrer au cabinet à l'époque où les résolutions d'A.-N. Morin ne prévoyaient aucun cens d'éligibilité.

47. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1854-1855, vol. XII, partie V, pp. 2233-2251, pour le débat en première lecture.

48. *Id.*, p. 2249 (John A. Macdonald), partie VI, p. 2470.

49. *Id.*, partie VI, pp. 2470 et 2499.

50. *Id.*, pp. 2469-2502, 2519-2679, partie VII, pp. 2983-2987, 3327-3328, 3370-3398.

51. *Id.*, partie VI, pp. 2474 et 2524.

52. *Id.*, p. 2528; voir aussi le tableau 2 où l'on dénombre sept séances annulées faute de quorum lors de la session de 1854-1855.

53. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1854-1855, vol. XII, partie VII, pp. 3373-3376.

Adopté par 71 voix contre 9⁵⁴, le projet de loi est transmis au Conseil, qui refuse de l'étudier avant la session suivante⁵⁵. Ceux qui avaient cru amadouer les conseillers en préservant leur poste en sont pour leurs frais⁵⁶. Le projet est présenté à nouveau en 1856⁵⁷; les journaux n'arrivent plus à s'intéresser à la question⁵⁸. Lors du débat, les anglophones du Bas-Canada craignent d'être sous-représentés dans le nouveau système⁵⁹. Par ailleurs, la proposition de mettre fin aux fonctions des conseillers en place est rejetée⁶⁰.

Le Conseil se rallie cette année-là à la demande de l'Assemblée. Il porte cependant le cens d'éligibilité à 2 000 livres, en exigeant que les immeubles en question soient situés dans la circonscription où se présente le candidat. De plus, les conseillers doivent être élus graduellement, par groupe de 12, tous les deux ans⁶¹. Cette modification a sans doute été inspirée par une hypothèse émise l'année précédente⁶². Les députés avaient noté au cours des débats que les 48 conseillers nouvellement élus seraient en mesure de voter l'abolition des sièges conférés par le passé, ce à quoi l'Assemblée ne se serait sans doute pas opposée. En optant pour l'introduction graduelle des membres élus, les conseillers nommés reportent le problème de quelques années; celui-ci ne s'est d'ailleurs jamais posé en pratique.

Le 24 juin 1856, la nouvelle loi est sanctionnée à Londres⁶³. Elle crée 48 nouveaux sièges de conseillers, dont les mandats expirent après huit ans⁶⁴. Les deux anciennes provinces sont représentées par un nombre égal de conseillers élus, ainsi que par les conseillers nommés déjà en place. La

54. *Id.*, p. 3398.

55. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1855, vol. 14, pp. 500-501.

56. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1854-1855, vol. XII, partie VI, pp. 2490, 2664 et 2666.

57. *Id.*, 1856, vol. XIII, partie I, p. 585, partie II, pp. 785-789, 836-842 et 897-917.

58. S. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 172.

59. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1856, vol. XIII, partie II, pp. 838, 900-905. Les données fournies par A. Garon montrent que cette crainte était exagérée. Depuis 1860, au moins 21 p. 100 des conseillers élus sont anglophones, alors que le quart de la population est de cette langue maternelle : A. GARON, *loc. cit.*, note 14, 81.

60. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1856, vol. XIII, partie II, p. 842.

61. *Id.*, partie IV, pp. 1002-1003 et 1883-1886.

62. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1854-1855, vol. XII, partie IV, p. 2490.

63. *Acte pour changer la constitution du Conseil législatif et le rendre électif*, S.P.C. 1856, 19 & 20 Vict., c. 140; en 1858, le cens électoral fut modifié pour l'Assemblée et le Conseil : *Acte de 1858*, précité, note 13. En 1860, le Conseil obtint le droit d'élire lui-même son président, qui était auparavant nommé par la Couronne : *Acte pour pourvoir à l'élection de l'orateur du Conseil Législatif*, S.P.C. 1860, 23 Vict., c. 3.

64. *Acte pour changer la constitution du Conseil législatif et le rendre électif*, précité, note 63, art. 3. L'article 2 prévoit que les conseillers nommés précédemment demeurent en fonction.

première élection a lieu en 1856, mais pour 12 sièges seulement, déterminés au hasard ; 12 nouveaux membres s'ajoutent tous les deux ans, jusqu'à ce que le total de 48 soit atteint, en 1862. Par la suite, le quart des sièges est renouvelé en 1864⁶⁵. Le cens électoral est le même à l'Assemblée et au Conseil⁶⁶. Par contre, les circonscriptions de la Chambre haute sont beaucoup plus étendues que celles de l'Assemblée. Enfin, chaque conseiller doit posséder dans sa circonscription un immeuble d'une valeur de 2 000 livres, être sujet britannique et être âgé d'au moins 30 ans⁶⁷.

La décision de pourvoir à l'élection des membres de la Chambre haute n'a donc pas été prise uniquement par souci de démocratie. L'objectif avoué des conservateurs est de faire en sorte que cet organe s'oppose aux projets de loi menaçant leurs intérêts. Pour leur part, les députés plus radicaux espèrent préserver les pouvoirs de l'Assemblée élue. Compte tenu des conditions d'éligibilité, on peut prévoir que les nouveaux conseillers ne seront pas des alliés naturels des réformistes et des *Grits*. Plusieurs opposants au projet de réforme, notamment George Brown, qui fait sur ce point cavalier seul, prédisent un affrontement inévitable entre les deux chambres, suivi d'une remise en cause du principe de la responsabilité ministérielle devant la Chambre basse. Il convient donc de s'interroger sur le fonctionnement du Parlement canadien, de 1856 à 1867.

2. L'abandon de l'élection de la Chambre haute

Les prophètes de malheur ne manquaient pas lorsque fut adoptée la loi de 1856 rendant le Conseil législatif électif. Pourtant, la modification réclamée à cor et à cri par certains députés n'a pas été suivie d'un chambardement des institutions parlementaires (2.1). C'est sans doute ce bilan mitigé qui explique la facilité avec laquelle s'est effectué le retour au bicamérisme classique, en 1867 (2.2).

2.1 Une expérience peu concluante

La coexistence d'une chambre haute élue et du parlementarisme britannique ne va pas sans poser certaines difficultés. Le dilemme souligné à cette époque est le suivant : ou le Conseil s'oppose à l'Assemblée, en courant le risque de provoquer la paralysie des institutions parlementaires, ou il entérine toutes les propositions des députés, devenant ainsi la cinquième roue du carrosse. Un certain nombre de constats permet de retenir la seconde hypothèse dans le cas du Canada-Uni. Dès le départ, le dé-

65. *Id.*, art. 8.

66. *Id.*, art. 12.

67. *Id.*, art. 4.

roulement des élections à la Chambre haute s'avère insatisfaisant. Les candidats qui s'affrontent de 1856 à 1864⁶⁸ sont presque tous affiliés aux partis qui s'opposent à l'Assemblée législative⁶⁹. De plus, un minimum de 2 sièges sur 12 est comblé par acclamation ; en 1860, quatre conseillers n'ont pas d'adversaires, alors qu'en 1864 huit sièges sont abandonnés à un candidat unique⁷⁰. Cette dernière année est exceptionnelle en raison des discussions qui ont lieu au même moment au sujet de l'union des colonies britanniques de l'Amérique du Nord. L'absence d'opposition n'est cependant pas inhabituelle à l'époque⁷¹. Il semble que l'élection des conseillers obéisse aux mêmes règles que celle des députés.

Ainsi, le Conseil suscite peu de candidatures. L'étendue des circonscriptions fait en sorte que le coût des campagnes électorales est particulièrement élevé, ce qui accentue le problème⁷². La participation des électeurs semble cependant satisfaisante⁷³. Du côté des conseillers, André Garon a noté que l'élection augmente de façon significative le nombre de francophones, en particulier ceux qui appartiennent aux professions libérales. Cela se fait aux dépens des anglophones des milieux d'affaires⁷⁴.

Au sein même de la législature, l'élection a provoqué peu de changements. Il faut attendre 1860 pour que le nombre de conseillers élus excède celui des conseillers demeurés en fonction⁷⁵. L'assiduité s'est améliorée, mais depuis 1856 une indemnité est versée aux conseillers, ce qui n'était pas le cas par le passé⁷⁶. Les conseillers élus semblent plus

68. Les élections de 1866 n'eurent pas lieu en raison de l'adoption imminente de la *Loi constitutionnelle de 1867* : *Acte pour différer pour un temps limité l'émission d'ordres pour la prochaine élection de membres du Conseil législatif*, S.P.C. 1866, 29 & 30 Vict., c. 177.

69. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, pp. 194 et 201.

70. *Id.*, p. 200. De nombreuses élections partielles eurent également lieu.

71. P.G. CORNELL, *The Alignment of Political Groups in Canada, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, pp. 5-6, 15-16, 23-24, 31-32, 36, 38, 49 et 54.

72. *Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3^e session, 8^e Parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865, pp. 36, 88, 188, 244, 380, 485 (ci-après cité : « *Débats sur la confédération* »).

73. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 201 et appendix N. L'auteure ne fournit pas les données de la participation aux élections de l'Assemblée législative, ce qui rend impossible toute comparaison.

74. A. GARON, *loc. cit.*, note 14, 80.

75. *Id.*, 79, à sa note 7. En 1860, 36 conseillers ont été élus, alors que 26 conseillers nommés avant 1856 sont encore en fonction.

76. *Acte pour octroyer à Sa Majesté certaines sommes d'argent nécessaires pour subvenir à certaines dépenses du Gouvernement civil pour l'année 1856, et à certaines autres dépenses se rattachant au service public, et aussi pour prélever un emprunt sur le fonds consolidé du revenu*, S.P.C. 1856, 19 & 20 Vict., c. 86 (Cédule, p. 335).

présents que les conseillers nommés⁷⁷. Au départ, le nouveau système paraît donner satisfaction. Ainsi, en 1858, un projet de confédération prévoit l'existence d'une chambre haute élue⁷⁸. Dans l'ensemble, le tableau 1 permet de constater qu'il n'y a pas affrontement entre le Conseil et l'Assemblée. Toutefois, en 1859, le Conseil est saisi d'un projet de loi sur les subsides. Il adopte une résolution exigeant qu'aucune somme ne soit dépensée pour le transfert du Parlement de Toronto à Québec, étant donné qu'un édifice est en construction à Ottawa⁷⁹. Pourtant, le projet de loi ne mentionne pas expressément cette dépense, en dépit du fait que le gouvernement entend certainement procéder au transfert.

Le Conseil demande en réalité à l'Assemblée de lui présenter un projet plus détaillé, afin qu'il puisse s'opposer à une dépense particulière. La nouvelle provoque une certaine commotion. Le projet est toutefois adopté intégralement en deuxième lecture : quatre conseillers ayant voté en faveur de la résolution sont alors absents, tandis que cinq conseillers absents au moment du premier vote sont présents⁸⁰. Cela suffit à renverser la situation. Notons que, parmi les cinq nouveaux conseillers, trois ont été nommés et deux élus ; il n'est donc pas exact de dire que seul le rappel des anciens conseillers a permis de faire adopter le projet⁸¹. L'incident déclenche un tollé de protestations dans la presse ; soudainement, l'élection de la Chambre haute devient moins populaire⁸².

De même, un amendement adopté par le Conseil en 1861 est rejeté par l'Assemblée ; le Conseil n'insiste pas davantage et tout rentre dans l'ordre⁸³. Il faut dire cependant qu'aux yeux des contemporains les lois adoptées entre 1861 et 1864 ne prêtent pas à controverse, en raison de la très faible majorité des différents gouvernements de l'époque⁸⁴. Le Conseil se targue néanmoins d'avoir joué son rôle de défenseur de la propriété privée, en rejetant à plusieurs reprises un projet de loi sur la protection des squatters dans les Cantons-de-l'Est⁸⁵.

77. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 203.

78. *Id.*, p. 199.

79. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1859, vol. XVII, pp. 421-422. Un incident semblable s'était produit en 1856, peu après l'adoption de la loi prévoyant l'élection des nouveaux conseillers : voir *Journaux de l'Assemblée législative de la province du Canada*, 1856, vol. XV, pp. 745-750.

80. *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1859, vol. XVII, p. 438.

81. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, pp. 217-218.

82. *Id.*, pp. 221-224.

83. *Id.*, p. 210 ; voir également l'incident décrit par : R.A. MACKAY, *op. cit.*, note 1, p. 30.

84. *Débats sur la confédération*, *op. cit.*, note 72, p. 9 (entre autres).

85. *Id.*, pp. 24, 227 ; pour les décisions du Conseil, voir : *Journaux du Conseil législatif de la province du Canada*, 1856, vol. XIV, p. 406 ; 1860, vol. XVIII, p. 242 ; 1863, vol. XXI, p. 255 (projet rejeté par deux voix de majorité) ; 1865, vol. XXIV, p. 134.

Un incident beaucoup plus grave se produit dans les coulisses. Le 28 juillet 1858, John A. Macdonald et son cabinet démissionnent, parce que l'Assemblée a adopté une résolution rejetant l'emplacement de la capitale, qui avait été choisi par la reine. Dorion et Brown sont appelés à former un gouvernement qui fait immédiatement l'objet d'une motion de non-confiance dans les deux chambres. Les nouveaux premiers ministres recommandent alors la dissolution de l'Assemblée, ce que le gouverneur général refuse de faire. En effet, les élections ont eu lieu l'année précédente et la défaite de Macdonald et de Cartier n'est pas forcément liée à une question de confiance.

Dans une dépêche adressée aux autorités londoniennes, le représentant de la reine ajoute que la Chambre haute a adopté une motion défavorable à Brown et à Dorion. Cela pèse dans la balance, puisque cet organe est partiellement élu. Une nouvelle assemblée favorable au cabinet Brown-Dorion risquerait d'entrer en conflit avec le Conseil législatif⁸⁶. Macdonald et Cartier reviennent alors à la tête du gouvernement et réussissent à obtenir l'appui de l'Assemblée. Cet épisode illustre parfaitement la collision frontale qui survient inévitablement si le Conseil législatif tente d'influer sur la politique de l'exécutif. Dans la mesure où ce dernier est uniquement responsable devant l'Assemblée, la dissolution ne permet pas de dénouer l'impasse, puisque les deux corps élus peuvent fort bien ne pas s'entendre après une élection générale. De plus, il n'est pas certain que le renouvellement du quart des membres du Conseil permette de renverser la vapeur.

Dans l'ensemble, au Canada-Uni, l'élection de la Chambre haute a eu peu de conséquences. Si plusieurs amendements sont proposés par le Conseil, l'immense majorité d'entre eux n'est pas controversée⁸⁷. Cependant, quand le Conseil s'avise de s'opposer aux politiques du gouvernement, la crise pointe à l'horizon. Seules les retraites stratégiques du Conseil permettent d'éviter l'affrontement. Dans ces conditions, on comprend mieux que le principe de l'élection ait été abandonné sans trop de difficultés lors des négociations de 1864.

2.2 Un abandon facile

Après une première rencontre à Charlottetown, les délégués réunis pour discuter du projet de fédération canadienne se retrouvent à Québec, en octobre 1864. Ils consacrent 6 jours sur 14 à discuter de la Chambre haute. Celle-ci sera composée de membres nommés par l'exécutif fédéral.

86. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, p. 215.

87. *Id.*, pp. 210-211.

L'Île-du-Prince-Édouard, dont le conseil législatif est élu depuis 1862, tente de faire accepter le principe de l'élection, mais en vain : la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick s'y opposent fermement. Ils sont appuyés par une majorité de la délégation canadienne⁸⁸. Tous s'entendent sur le fait que le nombre de conseillers doit être fixe : les nominations à volonté sont universellement discréditées, parce qu'elles permettent de submerger la Chambre haute.

La Chambre haute doit également assurer une certaine forme d'égalité entre les différentes régions. Les députés du Bas-Canada ont consenti à ce que la représentation aux Communes soit fondée sur la population, à condition que le nombre de sièges à la Chambre haute ne puisse varier⁸⁹. Dans l'esprit de certains, il semble que cette garantie présuppose forcément un système de nomination. Dans le cas contraire, l'élection des conseillers susciterait à terme une demande de répartir les sièges proportionnellement à la population de chaque province⁹⁰. Durant les débats à l'Assemblée, Macdonald affirme que les nominations au nouveau Conseil législatif ne seront pas partisans⁹¹, ce qui fait bien rire l'opposition⁹².

Les politiciens de l'époque n'entrevoient sans doute pas l'exceptionnelle longévité des gouvernements canadiens et le problème qui en résulte pour la composition du Sénat⁹³. Ils espèrent que celui-ci jouera le rôle d'une soupape de sûreté, outre qu'il protégera le droit de propriété⁹⁴. Il est clair que, dans leur esprit, le cabinet est appelé à arbitrer les divers intérêts régionaux⁹⁵. L'idée que les membres de la Chambre haute puissent re-

88. *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, p. 36.

89. *Id.*, p. 38. Le débat sur l'augmentation de la députation du Haut-Canada empoisonne la vie politique depuis au moins 1854. Cette année-là, la loi impériale adoptée pour permettre à la législature de modifier la constitution du Conseil législatif (*An Act to empower the Legislature of Canada*, précité, note 43, art. 5) abroge l'article 26 de l'*Acte d'Union*, précité, note 3. Cette dernière disposition exigeait le vote des deux tiers des conseillers et des députés au moment de l'adoption d'un projet modifiant la composition de l'Assemblée. Toutefois, malgré l'écart croissant entre la population du Haut et celle du Bas-Canada, le principe de l'égalité entre les deux anciennes provinces n'a jamais été abandonné, en raison de l'opposition farouche de la députation bas-canadienne. Par ailleurs, la modification de 1854 décrite ci-dessus n'avait jamais été demandée par l'Assemblée législative ; elle fut décrétée par Londres : *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, pp. 690, 1015-1016.

90. *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, p. 22.

91. R.A. MACKAY, op. cit., note 1, p. 40 ; *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, p. 36.

92. *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, p. 257. Selon A.A. Dorion, Macdonald aurait reconnu que les nominations auraient un caractère partisan (*ibid.*).

93. *Id.*, p. 46.

94. R.A. MACKAY, op. cit., note 1, pp. 47-50.

95. *Id.*, pp. 43-44 ; *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, pp. 187, 502, 518 et 576.

présenter les gouvernements provinciaux est presque totalement absente des débats⁹⁶. Au mieux, le rôle des conseillers consiste à défendre les intérêts de la population de leur province d'origine, mais les attentes de ce côté ne paraissent pas très élevées.

Le projet adopté à Québec est débattu par les deux chambres du Parlement canadien. Sur la question de l'élection, tous affirment que la réforme de 1856 n'a pas engendré de problème important⁹⁷; la majorité des orateurs considèrent toutefois que la réapparition des nominations ne saurait constituer un obstacle au projet d'union⁹⁸. Certains demeurent favorables au principe de l'élection, mais appuient le projet dans son ensemble⁹⁹. Au Conseil législatif, une résolution propose même que les conseillers représentant le Haut et le Bas-Canada soient élus¹⁰⁰; elle est rejetée par 42 voix contre 18¹⁰¹. Il faut dire que le gouvernement a fait savoir qu'il était impossible de modifier les résolutions adoptées à Québec, celles-ci devant être approuvées ou rejetées en bloc.

De façon prévisible, les membres nommés à vie votent massivement contre la résolution demandant le maintien du système électif¹⁰². Plusieurs conseillers affirment cependant ne pas avoir reçu le mandat de modifier la constitution de la Chambre haute. Ils ne veulent pas s'accorder indirectement un siège à vie, le gouvernement ayant fait connaître son intention de nommer les membres actuels au futur conseil fédéral¹⁰³. Une proposition de tenir un référendum sur le projet est rejetée par 36 voix contre 19¹⁰⁴, ce qui montre que les préoccupations démocratiques sont très présentes au Conseil.

Une seule question pose encore un problème : le risque d'un blocage au Parlement. Elle préoccupe le gouverneur Monck et les autorités londo-

96. Voir cependant : *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, pp. 518, 574 et 697. Notons que, pour leur part, les anglophones obtiennent une certaine forme de protection. En effet, chaque sénateur doit posséder un bien immeuble d'une valeur de 4 000 \$. Dans le cas du Québec, ce bien doit être situé dans l'une des 84 circonscriptions électorales du Conseil législatif du Canada-Uni (*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art. 23 (3) et (4)). Il est donc probable que les sénateurs nommés pour représenter les circonscriptions majoritairement anglophones seront eux-mêmes anglophones, à une époque où 4 000 \$ représentent une somme considérable.

97. *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, pp. 50, 87, 118, 122, 189, 223 et 244.

98. *Id.*, pp. 23-24, 36-37, 89, 118, 173-174, 188, 339-340, 430, 450, 485.

99. *Id.*, pp. 21, 26, 81, 177, 215, 233, 310, 330, 370, 682, 778, 806, 808 et 893.

100. *Id.*, p. 125.

101. *Id.*, p. 248.

102. *Ibid.* Le vote est le suivant : 42 contre, 18 en faveur ; 31 conseillers élus contre, 15 en faveur ; 11 conseillers nommés contre, 3 en faveur.

103. *Id.*, pp. 13, 81, 121, 159, 177, 310, 318-319, 322-323.

104. *Id.*, pp. 332 et 338.

niennes¹⁰⁵, à tel point qu'elle fait l'objet de discussions au cours de la conférence de Westminster¹⁰⁶. Le résultat de ces discussions se trouve maintenant aux articles 26 à 28 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁰⁷. Il est permis à la reine de nommer huit sénateurs supplémentaires, cette augmentation étant temporaire. Aucune nomination ne peut être faite par la suite au sein d'une section qui compte plus de 24 sénateurs¹⁰⁸.

On sait que la nomination de sénateurs en surnombre n'a eu lieu qu'une fois, en 1990. Cela peut s'expliquer par un phénomène constaté entre 1856 et 1864. Durant cette période, le nombre de conseillers élus ou nommés a diminué d'environ 50 p. 100, quel que soit le mode de sélection envisagé¹⁰⁹. Depuis que les sénateurs doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans¹¹⁰, la même règle s'applique. Ainsi, indépendamment des nominations de 1990, il aura fallu neuf ans pour que le Parti conservateur devienne majoritaire au Sénat. Dans ces conditions, la prédiction de Campbell, conseiller élu s'exprimant en 1865, s'est pleinement réalisée :

D'ailleurs, les changements que le temps devrait inévitablement apporter dans la composition du conseil législatif, suffiraient à eux seuls pour empêcher un antagonisme grave de durer longtemps entre lui et l'autre chambre, dans le cas où malheureusement il viendrait à éclater. Le décès, la résignation et la perte de sièges pour une cause ou l'autre, amèneraient ce résultat et permettraient au gouvernement du jour de reconstituer le conseil de manière à le mettre plus d'accord avec l'opinion publique¹¹¹.

Les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant le Sénat reflètent donc l'expérience acquise par le Canada-Uni et les provinces maritimes. Le nombre fixe de sénateurs fait en sorte qu'il n'est pas possible de submerger le Sénat. Par contre, une augmentation temporaire de ses membres permet de dénouer une impasse. Quant au caractère démocratique de la Chambre haute, en 1856, ce n'était pas là la préoccupation première des défenseurs de l'élection. Ils cherchaient plutôt à assurer son conservatisme et son indépendance à l'égard de la Chambre basse.

105. S.E. CARKNER HART, *op. cit.*, note 18, pp. 255-256; *Débats sur la confédération*, *op. cit.*, note 72, p. 195 (dépêche de lord Caldwell).

106. R.A. MACKAY, *op. cit.*, note 1, pp. 41-42.

107. Voir sur ce sujet la synthèse de : J. WOEHRLING, « L'évolution constitutionnelle du Canada et du Québec de 1867 à nos jours », dans J.-Y. MORIN et J. WOEHRLING, *op. cit.*, note 5, pp. 199-203.

108. Il semble toutefois que la reine peut ajouter à nouveau 4 ou 8 sénateurs, même si les quatre sections comptent plus de 24 sénateurs : *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 96, art. 27. Évidemment, en 1867, seulement trois ou six sénateurs devaient être ajoutés, puisque le Sénat était composé de trois sections (le Québec, l'Ontario et les provinces maritimes).

109. *Débats sur la confédération*, *op. cit.*, note 72, pp. 25-26 et 38.

110. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 96, art. 29 (2).

111. *Débats sur la confédération*, *op. cit.*, note 72, p. 25.

Dans la conjoncture politique des années 1856-1867, une telle précaution est devenue superflue. Le principe de l'élection peut donc disparaître sans laisser de traces, en dépit des nombreux regrets exprimés à ce sujet au Canada-Uni.

3. Un point de comparaison : l'Île-du-Prince-Édouard

C'est en 1862 que l'Île-du-Prince-Édouard décide de rendre sa chambre haute élective¹¹². De 1854 à 1859, les députés élus et les membres à vie du Conseil s'affrontent à plusieurs reprises en raison de leurs allégeances politiques divergentes. La solution semble tout indiquée : rendre le Conseil législatif électif. À partir de 1862, 13 conseillers sont donc élus pour un mandat de huit ans¹¹³. Les élections doivent se dérouler tous les quatre ans et touchent environ la moitié des membres. Il suffit d'être âgé de 30 ans ou plus et d'être sujet britannique pour pouvoir briguer les suffrages. Par contre, les électeurs doivent posséder un immeuble d'une valeur d'au moins 100 livres, somme plus élevée que le cens électoral fixé pour l'Assemblée. Encore une fois, le conservatisme est à l'honneur ; cette caractéristique a d'ailleurs été fortement recommandée par le secrétaire d'État aux colonies de l'époque, le duc de Newcastle¹¹⁴.

Le système mis en place en 1862 est partiellement abandonné en 1893 : les deux chambres sont alors fusionnées¹¹⁵. Dans chaque circonscription électorale, un député et un conseiller sont élus. Le cens électoral exigé pour avoir le droit d'élire un conseiller demeure plus élevé que celui de l'Assemblée. Il subsistera d'ailleurs jusqu'en 1963, date où il est aboli¹¹⁶. L'expérience d'une chambre haute élue ne semble donc pas avoir été plus concluante qu'au Canada-Uni. Dès lors que l'Île a accepté de faire partie du Canada, en 1873, l'utilité du Conseil est remise en question. Le plus souvent, les adversaires de cet organe se contentent de dénoncer son coût de fonctionnement, ce qui montre bien à quel point cet organe est considéré

112. Les renseignements qui suivent sont tirés de : F. MACKINNON, *The Government of Prince Edward Island*, Toronto, University of Toronto Press, 1951, pp. 99-104, 211-216 ; D.C. HARVEY, « The Passing of the Second Chamber in Prince Edward Island », *Canadian Historical Association Annual Report*, 1922, pp. 22-31 ; F. DRISCOLL, « History and Politics of Prince Edward Island », (1988) 11 *Can. Parl. R.* 2, 7-9.

113. *An Act to change the Constitution of the Legislative Council, by rendering the same Elective*, S.P.E.I. 1862, c. 18.

114. Les extraits pertinents sont cités dans : *Débats sur la confédération*, op. cit., note 72, p. 169.

115. *An Act respecting the Legislature*, S.P.E.I. 1893, c. 1.

116. *The Prince Edward Island Election Act*, S.P.E.I. 1963, c. 11. À l'heure actuelle, chaque circonscription électorale élit un conseiller et un député, bien que la distinction semble dépourvue de conséquences pratiques.

comme superfétatoire. Il faut attendre plus de 20 ans pour que le Conseil et l'Assemblée réussissent à s'entendre sur une réforme. Ici aussi, l'apparition d'une chambre haute élue ne semble pas avoir modifié les règles du jeu parlementaire. Pour cette raison, son abolition représente aux yeux des contemporains une économie souhaitable.

Conclusion

Le moins que l'on puisse dire, c'est que par le passé l'utilité d'une chambre haute élue n'a pas été démontrée au Canada. Il est vrai que les objectifs poursuivis à l'époque diffèrent de ceux qui sont mis en avant de nos jours. Ce n'est plus le conservatisme qui est favorisé, mais un accroissement au Sénat du poids relatif des provinces moins peuplées, encore que l'un puisse être le reflet de l'autre. Dans cette mesure, l'expérience canadienne du XIX^e siècle ne peut servir de point de comparaison. Cependant, à bien d'autres égards, les problèmes qui se sont alors posés risquent de resurgir aujourd'hui. Pensons au manque d'intérêt suscité par des élections qui n'influent pas sur la formation du cabinet, à l'affrontement évité de justesse à propos de certains projets de loi, ainsi qu'au problème du gouvernement battu aux Communes qui conserve l'appui d'un Sénat élu, ou vice-versa. Ces difficultés ne sont pas insurmontables¹¹⁷, mais c'est précisément là que le bât blesse. Plus un Sénat élu s'oppose à la Chambre des communes, plus il risque de paralyser le Parlement. Par contre, si les relations entre la Chambre des communes et le Sénat demeurent harmonieuses, l'élection des sénateurs n'est d'aucune utilité.

L'expérience du Canada-Uni nous incite cependant à tirer des conclusions plus générales. Dans les années 1850, le rejet par le Conseil de quelques mesures très attendues par l'opinion publique a conduit les leaders politiques de l'époque à modifier, à contrecœur, le mode de sélection des membres de la Chambre haute. En 1864, plusieurs politiciens ne cachent pas leur préférence pour un retour au système des nominations, en dépit du fait qu'aucun problème d'importance n'est signalé. À leurs yeux, l'ancien régime semble plus apte à garantir la docilité, pour ne pas dire l'insignifiance, de la Chambre haute. De nos jours, l'idée de donner une légitimité accrue à la Chambre haute, sans réduction corrélative de ses pouvoirs, suscite énormément d'appréhension. L'entente de Charlottetown du mois d'août 1992, qui restreignait considérablement les pouvoirs du nouveau Sénat élu, en témoigne.

Les problèmes causés par les conseils législatifs du Canada-Uni et des provinces maritimes, puis par ceux des diverses provinces canadiennes,

117. Voir l'opinion contraire de J. WOEHRLING, *loc. cit.*, note 107, 218-221.

ont sans doute contribué à accréditer dans la classe politique l'idée que la Chambre haute idéale est incolore, inodore et sans saveur¹¹⁸. Cette opinion, plus répandue qu'on ne pourrait le croire à première vue, ne fait évidemment pas l'unanimité. Aussi sûrement que le soleil se lèvera, les demandes de réformes du Sénat vont continuer à affluer. Ceux et celles qui seraient tentés de s'en plaindre auraient peut-être intérêt à prendre connaissance du commentaire désabusé que T.L. Drummond formulait dès 1856 :

I think that this constant discussion of the Constitution, and of changes for the future, are calculated to disturb men's mind, and to take them away from that work of legislation which we are sent here to carry out for the interests of the people¹¹⁹.

ANNEXE

L'évolution du cens électoral au Bas-Canada, 1791-1867

En 1791, l'*Acte constitutionnel*¹²⁰ donne le droit de vote à toute personne propriétaire¹²¹ d'un immeuble dont le revenu annuel est d'au moins 40 shillings, soit 2 livres sterling (britanniques)¹²². Dans les circonscriptions regroupant la population d'une ville, l'électeur doit être propriétaire d'une maison et d'un terrain dont la « valeur annuelle » est d'au moins 5 livres sterling¹²³. Ont également le droit de vote les locataires qui résident dans une telle circonscription depuis au moins 12 mois et qui ont payé au moins 10 livres sterling à titre de

118. À cet égard, la décision de l'Ontario de ne pas créer un conseil législatif provincial est assez typique (*Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 96, art. 69). Dans le cas de la province de Québec, un conseil législatif a été mis en place afin de protéger les anglophones, du moins dans les premières années de la fédération, ainsi que les intérêts des propriétaires. De plus, cela permettait d'offrir à tous les membres bas-canadiens de la Chambre haute un siège de sénateur ou de conseiller législatif provincial. Il y avait en effet 24 conseillers élus au Canada-Uni, ainsi qu'un certain nombre de conseillers nommés avant 1856. Par ailleurs, 24 sénateurs devaient représenter le Québec au sein du Parlement fédéral. En créant une chambre haute provinciale, il devenait possible de caser les conseillers qui ne seraient pas nommés sénateurs. Le Conseil fut aboli par la *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9. Voir sur ce sujet : P.B. WAITE, *The Life and Times of Confederation, 1864-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, pp. 284-288 ; E. ORBAN, *Le Conseil législatif du Québec, 1867-1967*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1967, pp. 31-42 ; F. CHEVRETTE, « Le Conseil législatif de Québec : son fondement constitutionnel et ses caractères », (1963) 13 *Thémis* 85-118.

119. E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1856, vol. XIII, partie II, p. 899.

120. *Acte constitutionnel de 1791*, précité, note 4.

121. Ce terme ne correspond à l'époque à aucune catégorie connue. Il serait plus exact de dire qu'il s'agit de possesseurs ayant le droit d'aliéner, tels les censitaires, les seigneurs et ceux à qui une terre en franc-alleu ou en franc et commun soccage a été concédée. Nous emploierons néanmoins le terme « propriétaire » ; dans notre article, nous avons parfois employé le terme « posséder », ce qui n'est pas tout à fait exact.

122. *Acte constitutionnel de 1791*, précité, note 4, art. 20.

123. *Ibid.*

loyer¹²⁴. Ces exigences étant contenues dans une loi impériale, elles ne peuvent être modifiées par la législature du Bas-Canada. Ainsi, une loi de 1825 se contente de les reprendre, en convertissant les montants donnés ci-dessus en livres bas-canadiennes¹²⁵. Notons par ailleurs qu'elles ont vraisemblablement pour effet d'exclure les autochtones, qui ne connaissent pas la propriété individuelle¹²⁶.

L'*Acte d'Union*¹²⁷ ne modifie pas le cens électoral. Le Parlement du Canada-Uni est cependant habilité à légiférer sur le sujet¹²⁸. Une loi de 1849 reprend le cens électoral fixé par l'*Acte constitutionnel*, mais convertit les montants de 1791 en livres du Canada-Uni¹²⁹. Les possesseurs d'un immeuble d'une valeur suffisante obtiennent cependant le droit de vote s'ils bénéficient d'une promesse de vente. Cela profite à un nombre considérable de résidents des Cantons-de-l'Est¹³⁰. Les propriétaires par indivis ou les locataires conjoints obtiennent également le droit de vote, à condition que leur part dans l'immeuble atteigne le seuil prescrit pour un propriétaire ou un locataire unique¹³¹. Hormis ces deux exceptions, la loi de 1849 n'a pas pour effet d'abaisser le cens électoral, d'autant plus qu'elle prive les femmes du droit de vote¹³².

La loi de 1855¹³³ va créer deux catégories d'électeurs dans les circonscriptions électorales de Québec et de Montréal : ceux dont les biens sont situés à l'intérieur du territoire de ces deux villes et ceux dont les biens sont situés à l'extérieur de ce territoire, tout en étant compris dans la circonscription électorale englobant la ville et de ses environs. De nos jours, il conviendrait de parler du territoire de la municipalité et de sa banlieue. À l'intérieur du territoire municipal,

124. *Ibid.*

125. *Acte pour abroger certains actes y mentionnés, et pour réunir en un seul acte les lois concernant l'élection des membres pour servir dans l'Assemblée de cette province, et les devoirs des officiers rapporteurs, et pour d'autres objets*, S.B.-C. 1825, 5 Geo. IV, c. 33, art. 20 et 21, reproduit dans : *Actes et ordonnances révisés du Bas-Canada*, Montréal, Imprimeurs de la Reine, 1845, p. 11.

126. J. GARNER, *op. cit.*, note 9, pp. 160-161, signale cependant que certains d'entre eux ont voté en 1827, parce qu'ils occupaient individuellement des fermes.

127. *Acte d'Union*, précité, note 3, art. 27.

128. *Ibid.*

129. *Acte de 1849*, précité, note 12, art. 30, 31 et 33.

130. *Id.*, art. 30 ; J. GARNER, *op. cit.*, note 9, pp. 104-105 ; E. GIBBS *et al.*, *op. cit.*, note 12, 1849, vol. VIII, partie III, pp. 1392-1394 et 1954-1955.

131. *Acte de 1849*, précité, note 12, art. 39. Une loi du Bas-Canada de 1834 (*Acte de 1834*, précité, note 9), qui fut désavouée, refusait d'accorder le droit de vote dans cette hypothèse, ce qui provoqua la colère de nombreux commerçants et entrepreneurs anglophones : J. GARNER, *op. cit.*, note 9, p. 78.

132. *Acte de 1849*, précité, note 12, art. 46.

133. La loi de 1853 a été remplacée avant d'avoir été entièrement mise en vigueur ; les listes électorales dont elle prévoyait la préparation ne devaient pas être utilisées avant le 1^{er} janvier 1855 : *Acte pour étendre la franchise électorale et mieux définir les qualifications des voteurs de certaines divisions électorales, en adoptant un système pour l'enregistrement des voteurs*, S.P.C. 1853, 16 Vict., c. 153. Les dispositions de cette loi concernant le droit de vote dans les villes seront reprises en 1855 (voir *infra*, notes 134 et 140). Une loi modificatrice a été remplacée avant d'avoir été appliquée : *Acte pour amender l'acte intitulé : Acte pour étendre la franchise électorale et mieux définir les qualifications des voteurs de certaines divisions électorales, adoptant un système pour l'enregistrement des voteurs*, S.P.C. 1854, 18 Vict., c. 7.

il faut être propriétaire d'un immeuble produisant un revenu d'au moins 7½ livres du Canada-Uni, ou encore payer un loyer annuel supérieur ou égal à cette somme¹³⁴. On remarquera qu'il semble s'agir de la moyenne des deux montants exigés par l'*Acte constitutionnel* pour les propriétaires et les locataires urbains. Cela permet de supposer que l'effet net sur les électeurs n'est pas significatif¹³⁵. Le propriétaire d'un immeuble dont la « valeur réelle » est d'au moins 75 livres ou plus peut également prendre part aux élections¹³⁶.

À l'intérieur de la circonscription électorale urbaine mais à l'extérieur du territoire municipal (dans la « banlieue »), le revenu ou le loyer annuel exigé est de 5 livres, ce qui constitue un abaissement du loyer devant être payé par les locataires¹³⁷. Une « valeur réelle » de 50 livres est également suffisante pour un propriétaire, ou un revenu annuel de 5 livres, ce qui ne modifie pas sensiblement la situation¹³⁸. Dans les circonscriptions rurales, les règles édictées par la loi de 1849 continuent à s'appliquer¹³⁹. Il importe de souligner que l'extension du droit de vote annoncé par le titre de la loi concerne uniquement le Haut-Canada¹⁴⁰.

134. *Acte pour abroger certains actes y mentionnés, et pour étendre la franchise électorale dans cette province*, S.P.C. 1855, 18 Vict., c. 87, art. 2 (ci-après cité : « *Acte de 1855* »).

135. Il est possible que le nombre de locataires bénéficiant de la réduction excède de façon appréciable le nombre de propriétaires pénalisés par l'augmentation. De plus, il faut tenir compte du fait que ces variations doivent être calculées à partir des chiffres de la loi de 1849 (*Acte de 1849*, précité, note 12, art. 31), qui sont exprimés en livres canadiennes, tout comme ceux de la loi de 1855. Les chiffres pour les locataires sont de 11 livres, 2 shillings, 2½ pence en 1849, comparativement à 7½ livres en 1855. Pour les propriétaires, il s'agit de 5 livres, 2 shillings, 1½ penny en 1849, comparativement à 7½ livres en 1855. La diminution est plus considérable que l'augmentation.

136. Il semble qu'entre 1855 et 1863 il ait été possible de devenir électeur de deux manières. En premier lieu, la valeur de l'immeuble pouvait être égale au montant prescrit par la loi. En second lieu, le revenu annuel (appelé « valeur annuelle ») retiré de cette propriété pouvait atteindre un deuxième seuil fixé par la loi. En 1859, il est précisé que les locataires et les occupants sont ceux qui retirent des revenus d'un immeuble (*Acte pour amender et expliquer l'Acte pour définir le droit électoral, pour pourvoir à l'inscription des électeurs, et pour d'autres fins y mentionnées*, S.P.C. 1859, 22 Vict., c. 10, art. 8). Après 1863, seules ces personnes peuvent se prévaloir du critère du revenu annuel : *Acte pour amender la loi concernant la qualification et l'inscription des électeurs dans le Bas-Canada*, S.P.C. 1863, 27 Vict., c. 8, art. 6. Or la « valeur réelle » minimale prescrite par la loi est dix fois supérieure à la « valeur annuelle ». Dans la mesure où certains immeubles ne valent pas dix fois le revenu que l'on peut en tirer, certains propriétaires perdent leur droit de vote.

137. *Acte de 1855*, précité, note 134, art. 2, al. 2.

138. Sous réserve du fait que le montant prévu par la loi de 1849 était exprimé en livres canadiennes et était plus élevé (voir *supra*, note 135). Si l'on exige 5 livres canadiennes plutôt que sterling, une légère diminution se produit donc. Il s'agit vraisemblablement d'une mesure de simplification.

139. *Acte de 1855*, précité, note 134, art. 4 ; par contre, dans le Haut-Canada, l'article 2, alinéa 2 exige dorénavant une « valeur réelle » de 50 livres ou une « valeur annuelle » de 5 livres, ce qui constitue une élévation du cens, fixé auparavant à 2 livres sterling de revenu.

140. J. GARNER, *op. cit.*, note 9, pp. 107-109. Au Bas-Canada, il semblerait que les commerçants retirant un revenu suffisant de leur commerce obtiennent le droit de vote pour la première fois, à titre d'« occupant » ou de locataire d'un immeuble. Par le passé, seuls les locataires ou les « occupants » d'une maison d'habitation pouvaient obtenir ce droit,

La loi de 1858 reprend les règles de la loi de 1855 pour les circonscriptions urbaines¹⁴¹, en les convertissant en dollars canadiens¹⁴². Elle précise cependant que le mari possédant un bien-fonds « au nom de sa femme » peut obtenir de ce fait le droit de vote¹⁴³. Cette disposition témoigne éloquentement du double standard de l'époque : les biens appartenant à la femme confèrent uniquement le droit de vote au mari ; par contre, la femme célibataire est privée de ce droit. Dans les circonscriptions rurales, la loi de 1858 exige un revenu annuel de 20 \$ ou une « valeur réelle » de 200 \$¹⁴⁴. Le nouveau revenu annuel est plus de deux fois plus élevé que le cens de 40 shillings sterling, soit 8,89 \$, qui s'appliquait à ce moment¹⁴⁵.

La loi de 1858 retire donc le droit de vote à un certain nombre d'électeurs. Pourtant, elle ne suscite pas de protestations à l'occasion des élections qui suivent son entrée en vigueur¹⁴⁶. Il est probable qu'un très petit nombre d'exploitations agricoles ont un revenu annuel supérieur ou égal à 8,89 \$ et inférieur à 20 \$. L'augmentation constitue peut-être un rattrapage insuffisant pour contrecarrer l'inflation survenue depuis 1791. Cela est confirmé par le pourcentage de la population totale ayant le droit de vote. Ce chiffre semble étonnamment stable, du moins aux époques où il a été calculé : « un Bas-Canadien sur huit au minimum » en 1792, soit 12,5 p. 100¹⁴⁷, 13,5 p. 100 en 1861¹⁴⁸ et 14,8 p. 100 en 1871¹⁴⁹. Dans l'ensemble, le cens électoral ne semble pas avoir varié de façon significative entre 1792 et 1867¹⁵⁰.

à condition d'y demeurer : *Acte de 1849*, précité, note 12, art. 33. Il est cependant probable que la plupart de ces commerçants logeaient déjà dans des immeubles d'une valeur suffisamment élevée pour leur donner le droit de vote.

141. *Acte de 1858*, précité, note 13, art. 2 (1).

142. Une livre canadienne équivalait à quatre dollars, aux termes de l'*Acte concernant le cours monétaire*, S.R.C. 1859, c. 15, art. 1, qui reproduit une loi de 1853.

143. *Acte de 1858*, précité, note 13, art. 23, al. 4.

144. *Id.*, art. 2 (2).

145. Les 40 shillings sterling équivalent à 44 shillings 5,25 pence en monnaie canadienne. Pour convertir cette dernière somme en dollars, il faut la transformer en nombre décimal et la multiplier par quatre : 40 shillings = 2 livres ; 4 shillings/20 = 0,2 livres ; 5,25 pence = 5,25/12^e de shilling, soit 5,25/240^e de livres. Total en livres : 2 + 0,2 + 0,0219 = 2,2219 livres canadiennes × 4 = 8,89 dollars canadiens. Calcul de l'augmentation entre 1855 et 1858 : 20 \$/8,89 \$ = 2,25.

146. J. GARNER, *op. cit.*, note 9, p. 115.

147. F. OUELLET, *op. cit.*, note 5, p. 42.

148. J. GARNER, *op. cit.*, note 9, p. 115.

149. A. BERNARD et D. LAFORTE, *La législation électorale au Québec, 1790-1967*, Montréal, Éditions Sainte-Marie, 1969, p. 118. Ces pourcentages tiennent compte de la population totale (enfants et adultes, hommes et femmes). Dans les provinces maritimes, l'apparition temporaire du suffrage universel masculin fit voir qu'une majorité des hommes en âge de voter détenait déjà le droit de vote. J. GARNER, *op. cit.*, note 12, donne les chiffres suivants : 56 p. 100 des hommes en Nouvelle-Écosse (p. 33) et 70 p. 100 à l'Île-du-Prince-Édouard (p. 49).

150. Au fédéral, les femmes obtiennent le droit de vote en 1918 (*Loi ayant pour objet de conférer le droit de suffrage aux femmes*, S.C. 1918, 8 & 9 Geo. V, c. 20) ; le suffrage universel apparaît en 1920 (*Loi concernant l'élection des députés à la Chambre des communes et le cens électoral*, S.C. 1920, 10 & 11 Geo. V, c. 46, art. 29). Au Québec, le suffrage universel masculin apparaît en 1936 (*Loi concernant l'élection des députés à l'Assemblée législative*, S.Q. 1936, Ed. VIII, c. 8), tandis que les femmes récupèrent le droit de vote en 1940 (*Loi accordant aux femmes le droit de vote et d'éligibilité*, S.Q. 1940, 4 Geo. VI, c. 7).